

DOI: 10.38146/BSZ.2015.11.5

PALLO JÓZSEF – FORGÁCS JUDIT

Vonzások és választások

Aktuális kihívások és lehetséges válaszok a magyar börtönügyben

A két világháború közötti magyar börtönügy egyik legkiválóbb alakja, *Finkey Ferenc* 1932-ben adta közre a *Büntetési rendszerünk égető sebei* című nagyszerű tanulmányát. Ebben a korabeli büntetőjogi berendezkedés fogytékosságait ostromozza ugyan, de mintegy mellékesen utalást tesz a börtönbeli férőhelyek és a bebörtönzöttek száma között feszülő ellentétre. Természetesen nem azonosítja túltelítettségként ezt a helyzetet, hiszen az akkor uralkodó büntetőjogi szemléletmód alapvetően a megtorlást helyezte középontba, ezért a szűkös elhelyezés gyakorlatilag erre is rímelt, azaz közvetlenül mutatta meg az elítélt számára azt az alapvető büntetőfilozófiai axiómát, hogy: börtönben lenni márpedig nem jó!

Ha *Finkey* ma élne, akkor ismét tollat ragadhatna és megírhatná a büntetés-végrehajtási rendszerünk égető sebei című munkáját is. A mai magyar valóság bőven szolgáltat ehhez ténybeli és jogi alpanyagot, mert közismert, hogy a magyarországi börtönök túltelítettek. Ez a kijelentés évek óta szinte már közhelynek számít, de ha a szavak pusztá értelmén túl megpróbálunk leásni a mélyebb szakmai rétegekig, akkor jól láthatjuk azokat a káros hatásokat, amelyeket a fogvatartottak és a bv. szervezet egyaránt elszenvednek.

Az irányadó ítélet mint külső hatás

Az előbbieken jelzett eredőket két nagy dimenzió alapján érdemes vizsgálni. Egyrésről az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) részéről 2015. március 10-én született a hazánkat elmarasztaló irányadó ítélet (*pilot judgement*), másrésről a közvetlenül érvényesülő, kedvezőtlen belső hatásmechanizmus oldaláról.

Az EJEB 1959 óta működik, és 1960. november 14-én hozta meg első ítéletét, amely természetesen egyedi jellegű ügyben született.¹ Az ilyen jellegű döntéssorozat egészen az 1990-es évek végéig meghatározta az ítéletek pro-

¹ *Lawless vs. Ireland* (application No: 332/57, judgement of 01 July 1961).

filjét. Igen szemléletes az a statisztikai adat, amely szerint ebben az időszakban évente átlagosan 38 810 beadvány érkezett, ebből elfogadhatatlanná nyilvánítottak 16 724-et, és mindössze csak 720 ügyben született ítélet.² Ez azt jelenti, hogy csupán a keresetek két százaléka ért véget valamilyen verdikttel, mindez arra is rámutat, hogy az EJEB nem állt a hatékonysága legmagasabb fokán, így a jogszolgáltató tevékenységébe vetett bizalom is erősen sérült.

Ezt a helyzetet tovább súlyosbította az a körülmény, hogy a 2000-es évekre jól körvonalazódott az a tendencia, amely az azonos vagy megközelítőleg azonos ténybeli alapból származó beadványok megjelenését, majd számának jelentős emelkedését mutatta. Például egy 2004-es felmérés szerint a folyamatban lévő ügyek nagyjából hatvan százaléka a túl hosszú nemzeti igazságszolgáltatás miatt indult. Ehhez ma már emblematikusnak tekinthető konkrét esetek is hozzájárultak. Ilyenek voltak az *Immobiliare Saffi kontra Olaszország*-³, a *Brumărescu kontra Románia*-⁴, illetve a *Loizidou kontra Törökország*-⁵ ügyek.

Mindeme kedvezőtlen jelenségek arra vezettek, hogy az amúgy is túlterhelt EJEB érdemi munkája elnehezedett, és ez magával hozta az ésszerű határidő túllépését is. A helyzet kezelése érdekében az Európa Tanács ajánlást⁶ fogalmazott meg, ebben arra hívja fel a figyelmet, hogy a típusügyekben olyan eljárásrend kialakítására van szükség, amely segíti a tagállamokat a megoldás keresésében.⁷

2 Szemesi Sándor: Az emberi jogok európai örének új fegyvere: a pilot judgement eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. Büntetőjogi Szemle, 2014/2., 47. o.

3 Az olasz építőipari cég tulajdonosváltása miatt kilakoltatások sorozata, amelynek következménye 123 típusítélet lett 1993 és 1999 között. Olaszország megsértette az egyezmény 1. cikkelyét: tulajdon békés birtoklásának joga – megelőző előírások nem ronthatják az állam azon jogát, hogy betartassa azokat a törvényeket, amelyek a tulajdon védelméhez kellenek, és a 6-os cikkelyét: jogorvoslat ésszerű időhatárokon belül.

4 1950-ben a felperes Dan Brumărescu szülei házáat kompenzáció nélkül államosították. 1993-ban kimondta a román bíróság, hogy ez törvénytelenül történt. Ezt követően a kártérítés elhúzódó kifizetése miatt került az ügy az EJEB elé.

5 Az Észak-ciprusi Török Köztársaságban a görög ciprióták által jellemzően a tulajdonuk védelme érdekében benyújtott beadványok adták az alapját. Még 2004-ben is több mint 1400 hasonló ügy volt folyamatban.

6 Az ET Miniszteri Bizottság Res (2004) 3. ajánlása.

7 Ez rimel az Emberi jogok európai egyezménye 46. cikkében megfogalmazottakra, miszerint az EJEB által biztosított mechanizmus szubszidiárius jellegű, azaz a vitás kérdéseket elsősorban a nemzeti jogban kell megoldani. Ezt a filozófiát erősíti tovább az ET Miniszteri Bizottság Res (2006) 6. ajánlása, amely a szisztematikus (strukturális) jogalkalmazási hiba azonosítására és orvoslására hívja fel a tagállamok figyelmét.

Ugyancsak a megoldáskeresést vetette fel az Emberi jogok európai egyezményének 14. számú kiegészítő jegyzőkönyve⁸, amely megteremtette annak lehetőségét, hogy a típusügyek közül az EJEB egyes ügyeket kiemelhessen (*pilot case*), míg a többi ismétlődő ügy (*repetitive case*) vonatkozásában ideiglenesen nem tesz semmilyen lépést, azaz moratóriumot ad az adott tagállamnak a jogsértő helyzet felszámolására. Ezzel megteremtődtek a pilot judgement jogintézményének elvi keretei.

Első alkalommal ezeket a *Broniowsky kontra Lengyelország-ügy*⁹ töltötte meg tartalommal. Igaz ugyan, hogy ez az eset békés megegyezéssel zárult, de a befejeződése után a gyakorlatban is megerősödtek azok a jogi keretek, amelyek a pilot judgementet egy működőképes és új európai jogvédelmi eszközzé emelték.

Magyarország tekintetében a börtönök túltelítettsége oda vezetett, hogy – több egyedi döntés után – a *Varga és társai kontra Magyarország-ügyben* több mint hetven fogvatartott fordult az EJEB-hez, jellemzően sérelmezve az elhelyezési körülményeket, felvetve ezzel az Európai emberi jogi egyezmény 3. cikkének megsértését. Az ügy részleteinek ismertetésétől eltekintünk, csupán azt jelezzük, hogy ez a dömping adta az alapját a hazánk ellen meghozott vezető ítéletnek. Azt is el kell mondani, hogy Magyarország szokatlan módon nem kapott moratóriumot. Ennek okaként az EJEB a túltelítettségből származó jogsérelmek számát és mélységét jelölte meg. A vezető ítélet alapján hazánkban hat hónap áll rendelkezésre, hogy a bemutassa azt a cselekvési tervet, amelyet a probléma kezelése érdekében kíván végrehajtani, és ezzel párhuzamosan ki kell alakítania azt a jogorvoslati mechanizmust, amely a sérelmet elszenvedett fogvatartottak kárpótlását szolgálja.¹⁰

Összefoglalva tehát, a vezető ítélet egy olyan jogi determináció, amely külső okok miatt cselekvési kényszert keletkeztet a honi börtönügy területén. Hatásai három nagy dimenzióban érvényesülnek: hatékony, az európai jogrenddel összhangban álló segítség; presszió a megfelelő rendszerek kialakítására és működtetésére; valamint markáns gondolkodásformáló tényező.

⁸ A jegyzőkönyvet 2004-ben nyitották meg, de csak 2010. június 10-én léphetett hatályba, mert ekkor írta alá az utolsó csatlakozó állam is (Oroszország).

⁹ A lengyelországi földalpok igénybevételének ellehetetlenülése a Szovjetunióból kitelepített kb. egymillió ember kárpótlása esetében. Az ügy 2005. szeptember 28-án a Nagykamara békés megegyezést jóváhagyó ítéletével zárult.

¹⁰ Ennek a megoldásnak már van előzménye, ugyanis Olaszország esetében már alkalmazták a vezető ítéletet, és átalánydíjas kártérítési összeget állapítottak meg a fogvatartottaknak. Említésre méltó ugyanakkor, hogy Magyarországgal ellentétben Olaszország megkapta a moratórium lehetőségét.

A tútelítettség közvetlen szakmai (belső) hatásai

A fogva tartott személyek elsősorban a személyes komfortjukon keresztül tudják értékelni a tútelítettséget. Ez még akkor is így van, ha más és más életviszonyok közül kerültek a börtönbe. A bebörtönzéssel együtt járó mentális és pszichés stressz minden kellemetlenséget, eltérő élethelyzetet extrém módon felerősít. Ez a helyzet pedig növeli a feszültséget a személyzet és a fogvatartottak között, miközben a mindennapokban erre van a legkevésbé szükség.

A nemkívánatos jelenség a bv. szervezet vonatkozásában további, legalább három irányban jelentkező szakmai diszkomfortot vált ki. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy tevékenységünkre a tútelítettség három irányból mér csapást.

- Az első és talán legfontosabb, hogy a tútelítettség ellehetetleníti azt a személyes kontaktust, amely szükségképpen eleme a reintegrációs tevékenységnek.
- A második csapás az a társadalmi igaztalanság, amely a tútelítettséget – teljesen leegyszerűsítve a problémát – a bv. szervezet hibájának, valamiféle felróható szakmaatlanságnak tulajdonítja. Ez sajnos rímél a büntetés-végrehajtás tevékenységére vonatkozó régi és előítéletes gondolkodásmódra. A megoldás mindenképpen a társadalmi attitűd megváltoztatásában van, ennek egyik eredője, hogy az emberek a magas szintű szolgálatot lássák a bv. szervezet tevékenységében, és ne a nem mindig dicső történelmi múlt sztereotípiáit vetítsék a büntetés-végrehajtásra.
- És végül a harmadik negatív hatás a nemzetközi követelményrendszer és a magyar valóság között feszülő ténytársulásból fakad, ami jellemzően a tútelítettségben ölt testet. Ebben a szegmensben közvetlen hatások érik a magyar büntetés-végrehajtást, elsősorban az EJEB és az Európa Tanács kínzás elleni bizottsága (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; CPT*) részéről.

A nemzetközi normák determinációi

A tútelítettség természetesen nem kizárólagos magyar probléma, nem hungarikum, hanem permanens feszültségforrás az európai államok, de legalábbis a volt szocialista államok tekintetében. Szemléletesen támasztja alá ezt az a tény, hogy az EJEB tútelítettség miatti elmarasztalásai szinte kizárólag ezeket az országokat sújtották.

Ezt a helyzetet felismerve és erre reagálva született meg az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a túltelítettség kezelésével kapcsolatos ajánlása 1999-ben.¹¹ E szerint minden tagállamnak egy racionális és koherens büntetőpolitikát kell kialakítania, amely az elkövető bűnmegelőzésére, a reintegrációjára és az egyéniesített büntetéskiszabásra koncentrál. Ugyancsak ez az ajánlás fogalmaz meg néhány sarkalatos alapelvet a túltelítettség csökkentése érdekében. Ezek a következők:

- a személyi szabadságtól való megfosztás csak végső esetben lehetséges (ultima ratio);
- börtönök építése csak kivételes esetben, ugyanis nem ez a megoldás a túltelítettség csökkentésére;
- dekriminalizálni kell bizonyos bűncselekménytípusokat;
- részletesen elemezni és értékelni kell a túltelítettséghez vezető okokat (milyen típusú bűncselekmények vezetnek a hosszú távú szabadságvesztéshez, melyek a bűnözés előnyei, és milyen társadalmi attitűdök érvényesülnek);
- a túltelítettség negatív hatásainak csökkentésére a lehető legnagyobb mértékben lehetővé kell tenni a családdal való kapcsolattartást.

Az Európai Börtönszabályok (EBSZ)¹² rendelkezései szerint az elhelyezésre vonatkozó minimumkövetelményeket be kell építeni a nemzeti szabályozásba, és a belső jognak garantálnia kell a megfelelő jogvédelmi mechanizmusokat. Fontos elvi éllel rögzíteni azt is, hogy sem az EBSZ, sem más nemzetközi egyezmény nem írja elő az elhelyezés minimális négyzetméterét, miközben utal arra, hogy a minimális értékeket a hazai szabályozásban rögzíteni kell.

A nemzetközi normarendszerben mégis van egy általánosan elfogadott érték, amely először a CPT 2. számú általános jelentésében¹³ jelent meg. A szervezet rögzíti, hogy egyszemélyes elhelyezés esetén hat, míg közös elhelyezés során négy négyzetméter az elfogadható terület. Esetjogában, a túltelítettséghez köthető konkrét ügyekben pedig az EJEB következetesen hivatkozik erre a CPT-jelentésre¹⁴, így a bíróság jogalkalmazó tevékenysége jogforrássá erősödött, és ezzel a kör bezárult, és a csapda megnyílt.

¹¹ R(99) 22. ajánlás a börtönök túltelítettségéről és a börtönnépesség növekedéséről.

¹² Recommendation No. R(2006) European Prison Rules

¹³ CPT 2nd General Report[CPT/INF(92) 3. 1992. április 13.

¹⁴ A 2013-as CPT-ellenőrzés megállapításairól lásd részletesebben Ruzsonyi, Péter: Presentation. TAIEX Workshop on prevention of ill-treatment by Prison and Police Officers. Podgorica, Montenegro, 2015.

http://ec.europa.eu/enlargement/taix/dyn/taix-events/library/detail_en.jsp?EventID=60228

A fogvatartotti ráta és a túltelítettség megítélése¹⁵

A rendelkezésre álló adatok szerint a világ börtönnépessége 10,2 millióra tehető. Ha ezt összevetjük az ENSZ 2013. szeptember 1-jei becslésére alapozott világnépességével, és fogvatartotti rátát alkotunk (a százezer lakosra jutó bebörtönzöttek száma), akkor azt az eredményt kapjuk, hogy a világ fogvatartotti rátája 144.

Döbbenetes képet mutat az Amerikai Egyesült Államok a maga 716-os fogvatartotti rátájával; vagyis a világ össznépességének öt százaléka él az Egyesült Államokban, miközben az ország a világ börtönnépességének huszonöt százalékát adja. Noha az amerikai jogfejlődés, a kriminálpolitika jelentős mértékben eltér az európai elvektől, ettől függetlenül azonban megdöbbentő szembesülni ezekkel a számokkal.

Az Európa Tanács éves bűnügyi statisztikájából (SPACE I) kirajzolódik, hogy a kelet-európai régió államaira¹⁶ az Európa Tanács tagországainak átlagát meghaladó fogvatartotti ráták jellemzők, Lengyelország, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Magyarország esetén összességében növekvő tendenciák mellett¹⁷ (1. számú táblázat).

1. számú táblázat
Fogvatartotti ráták¹⁸ alakulása Kelet-Európa országaiban (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Európa Tanács átlaga	144,8	147,4	136,8	140,4	143,8	149,3	154,0	149,9	136,3
Bulgária	157,7	158,8	150,7	147,6	131,8	124,0	151,1	145,5	121,3
Cseh Köztársaság	186,4	185,6	184,8	200,6	210,4	209,0	220,9	215,5	154,7
Lengyelország	216,5	229,9	234,2	216,0	220,3	211,5	211,2	218,4	205,0
Románia	175,1	166,8	140,5	122,5	125,7	131,4	139,3	158,7	165,4
Szlovák Köztársaság	172,5	160,7	151,2	152,4	169,4	185,6	198,7	204,9	187,6
Magyarország	162,4	155,0	149,6	151,8	164,1	164,4	174,4	177,1	184,8
Kelet-európai átlag	178,4	176,1	168,5	165,1	170,2	170,9	182,6	186,6	169,8

¹⁵ A zsúfoltság – a hozzáadott többszörös negatív tartalom miatt – kevésbé nevezhető szakmailag megfelelő terminus technicusnak. Pontosabb fogalmunk a telítettség, amely az elhelyezési kapacitás és az aktuális létszám egymáshoz való viszonyát írja le.

¹⁶ Európa más területeit vizsgálva igen nagy a fogvatartotti ráta szórása. Ennek értékei 47-től (Izland) közel 170-ig (Törökország) terjednek.

¹⁷ Somogyvári Mihály (szerk.): Börtönstatisztikai Szemle, 2015/1. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Budapest, 2015, 8. o.

http://epa.oszk.hu/02700/02704/00001/pdf/EPA02704_bortonstat_szemle_2015_01.pdf

¹⁸ A fogvatartottak százezer főre vetített értéke.

Nyilvánvalóan adódik a kérdés, hogy a fogvatartotti ráta és a túltelítettség között fellelhető-e valamiféle összefüggés. A szakma és a gyakorlat elsősorban a megváltozott bűnözési mutatóknak tulajdonítja a fogvatartotti ráták mozgását. Ez helytelen, de legalábbis a végletekig leegyszerűsített logika. A fogvatartotti ráta ugyanis egy rendkívül összetett társadalmi, politikai, gazdasági, kriminálpolitikai hatásrendszer eredője, amelyet nem lehet egy okkal, jelesen a bűnözés volumenének változásával magyarázni.

Mindazonáltal a nemzetközi összehasonlítások két eredményt biztosan mutatnak. Ott magas a fogvatartotti ráta, ahol nagyok a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek. Vagyis ahol alacsony a fogvatartotti ráta, ott az egyes társadalmi rétegek között nincs égbekiáltóan nagy különbség. Ebből az a következtetés vonható le, hogy az egyformák közösségében nem a szigorú büntetések a dominánsak.¹⁹

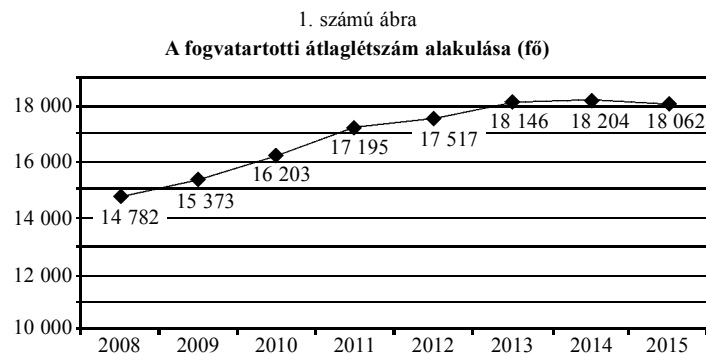
Hazai tények, realitások

Megállapítható, hogy a fogvatartotti létszám a társadalmi, gazdasági és politikai válság idején megemelkedik. Jól mutatja ezt, hogy 1986-tól, tehát amikor már nyilvánvaló repedések jelentkeztek a pártállami struktúrán, huszonezrezer ember volt a hazai börtönökben, és mindehhez a jelenleginél harminc százalékkal kevesebb férőhely állt rendelkezésre. Nem volt ritka ebben az időszakban a három- vagy akár négyszintes ágyon való elhelyezés. Ezt a létszámot csak mesterséges módon tudták leszorítani, ennek eszközéül egy általános amnesztiát választottak 1990-ben, amely tizenkétezer fogvatartottat érintett. Ez nyilvánvalóan nem volt egy remek jogászai megoldás, de az adott társadalmi és politikai helyzetben a büntetés-végrehajtás szempontjából vizsgált hasznosságán túl aktuálpolitikai üzenete is volt. A társadalom persze az amnesztiát az ellene való támadásként élte meg, mondván: „*Na, tessék, megint a becsületes emberekre szabadítják a bűnözőket!*” Jogfilozófiai szempontból is kívánnivalót hagy maga után ez a megoldás, mert az állam azzal, hogy a büntetési idő letelte előtt lemond büntetőigényéről, egyúttal lemond a büntetés céljának megvalósításáról is. Ezt Vókó György egy korábbi nagy ívű tanulmányában úgy fogalmazta meg, hogy „*a közvélemény és a megbocsátás nem rímél egymásra*”²⁰.

¹⁹ Nagy Ferenc: Gondolatok a hosszútartamú szabadságvesztésről és a börtönnépességről. Börtönügyi Szemle, 2013/1.

²⁰ Vókó György: A büntetési teóriák racionalitásai. Büntetőjogi Szemle, 2012/1., 46. o.

Visszatekintve az elmúlt évekre megállapítható, hogy 2008 óta újra emelkedik a fogvatartotti létszám²¹ (1. számú ábra).



Ehhez hozzájárul az is, hogy a magyar bíróságok jellemzően szabadságvesztés-centrikus büntetéskiszabási gyakorlatot folytatnak, sőt gyakrabban alkalmaznak fegyház és börtön végrehajtási fokozatot, mint fogházfokozatot. A zsúfoltság külső és belső megítélése természetesen ennél árnyaltabb képet mutat a valóságban. Jellemző rá egyfajta dinamikus változás, megfigyelhető, hogy mértéke az év elején és év végén csökkenő tendenciájú, mindemellett jelentős eltérés tapasztalható intézetenkénti bontásban is. Szakemberek számára nyilvánvaló, hogy az előzetes letartóztatást is végző büntetés-végrehajtási intézetekre nagyobb nyomás nehezedik e téren, mint a klasszikusan szabadságvesztés végrehajtására berendezkedett börtönökre. Tovább színesíti a zsúfoltság megítélését az a tény, hogy akár egy intézetben belül, objektumonként jelentős, hatvan-hetven százalékos eltérést mutat az aktuális létszám és a rendelkezésre álló elhelyezési kapacitás aránya (2. számú táblázat).

2. számú táblázat
Az öt legzsúfoltabb bv. intézet átlagtelítettségi mutatója²² (%)

Jász-Nagykún-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet	172,9
Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet	170,6
Balassagyarmati Fegyház és Börtön	165,4
Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet	164,4
Budapesti Fegyház és Börtön	163,3

²¹ Somogyvári Mihály (szerk.): i. m. 5. o.

²² Uo. 8. o.

Erre a kedvezőtlen hatásra hívja fel a figyelmet egy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által készített tanulmány, amely szerint a százötven százalékos feletti telítettség negatívan befolyásolja a szakmai munkát, kétszáz százalékos feletti pedig hátráltatja, sőt veszélyezteti a tevékenységünket. A napi adatok szerint ma három ilyen intézet is van Magyarországon. Csupán érdekességgént jegyezzük meg, hogy például Finnországban már a vészhangot kongatják, ha egy börtön telítettsége eléri a hetven százalékos. Kétségkívül a két ország teljesen eltérő utat járt be a büntetés-végrehajtás tekintetében, a két helyzet azonban szépen prezentálja a két végletet. A feltétlen befogadási kötelezettsége ellenére a magyar büntetés-végrehajtás működik, és véleményünk szerint nem is feltétlenül a száz százalékos meghaladó túlterheltség okozza a legnagyobb veszélyt vagy végrehajtási kényelmetlenséget, hanem az erősen ingadozó fogvatartotti létszám. A rendelkezésünkre álló statisztikákat áttekintve megállapítottuk, hogy van olyan intézet, ahol egy éven belül több száz fős létszámingadozás volt.

Lehetséges irányok a változtatásra

Előjáróban elvi élel kell kijelenteni, hogy a túltelítettség komplex problémájának generális megoldása kívül esik a bv. szervezet kompetenciáján. A végleges és megnyugtató megoldás egyértelműen magas szintű állami döntések meghozatalát igényli.

Ezek közül az első a markáns és karakteres jogpolitikai döntéseket foglalja magában. A bv. szervezet kompetenciáját meghaladja a jogpolitikai döntésekre való közvetlen ráhatás lehetősége, de szükségesnek látjuk az utalást arra, hogy a zsúfoltság csökkentése érdekében célszerű megvizsgálni a nemzetközileg ismert és elismert jogtechnikai megoldásokat is. Elsősorban a dekriminalizációt és a depönalizációt soroljuk ide.

Kutatni kell az alternatív büntetések alkalmazásának további lehetőségeit, bár e körben kijelenthetjük, hogy ezek száma véges.

Elvi szinten felvetődhet az amnesztia és az egyéni kegyelem alkalmazása, de ezek nem válhatnak semmilyen körülmények között általános megoldássá.

A második lehetséges út a börtönépítés, illetve a férőhelyek bővítése, ez már a szakmapolitikáról való gondolkodás körébe tartozik. Nyilvánvaló, hogy középtávon ez megoldást nyújthat. A napjainkban is zajló férőhely-bővítési program a több mint háromezer fős bővítéssel a jelenleg 135 százalékos telítettséget kb. 110 százalékra tudná leszállítani. Sajnos látni kell azt is, hogy az

EJEB döntéseiben nincs jelentősége annak, hogy a túltelítettség 101 vagy éppen 201 százalék, ha meghaladja a száz százalékot, az biztos pervesztést von maga után. Ettől függetlenül, természetesen üdvözlendő, hogy gyakorlatilag olyan fejlesztési programnak vagyunk részesei, amilyenre a Csemegi-kódex hatálybalépése utáni börtönépítési hullám óta nem volt példa.

Mindezekon túlmenően, valóban hosszú távon azonban egy biztos gyógyír ígérkezik, és az nem más, mint a hatékony bűnmegelőzés, amelynek következtében eltűnik a túltelítettség problémaköre. Ezt már a híres német kriminológus, *Franz von Liszt* is megfogalmazta a marburgi programjában, amikor kijelentette, hogy „*a legjobb kriminálpolitika a jó szociálpolitika*”²³.

A bűnmegelőzés napjainkban is kiemelt kormányzati célkitűzés, már a 2010-es nemzeti együttműködés programja is központi értéké tette. Az is látható, hogy e téren a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács is hatékony és példaeértékű munkát végez. Ugyancsak a bv. törvénynek köszönhetően lehetőség nyílik arra, hogy a bv. szervezet is részt vegyen a bűnmegelőzésben, hiszen a kockázatkezelési és -elemzési rendszerünk alapján reményeink szerint jól prognosztizálhatóvá válik a visszaesési vagy, hogy hozzánk közelebb álló fogalmat használjunk, a reintegrációs hajlandóság.

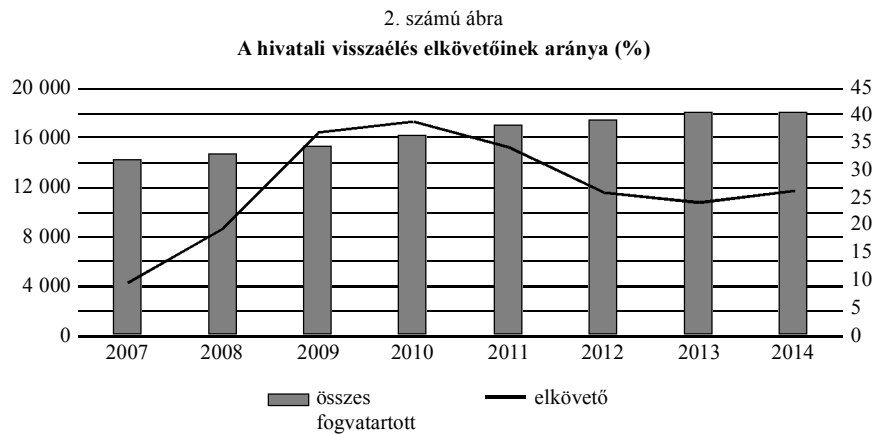
Konzervatív szakmai megoldások a zsúfoltság kezelésére

Tévedés azt gondolni, hogy a csak zsúfoltsággal együtt járó külső nyomás az, ami a büntetés-végrehajtást változtatásra készteti. Szervezetünknek a már korábban említett és mélyen bevésődött nyolcvanas évek kísértetiesen ismétlődő szakmai valóságával kell újra szembenéznie. A gazdasági instabilitással kéz a kézben járó morális válság időszakában született bv. törvény végrehajtásának kidolgozása és gyakorlati alkalmazása a nyolcvanas évekbelihez hasonlóan kiábrándult, a zsúfoltságtól leterhelt állományra hárul. Az elméleti szakemberek figyelme is egyre inkább az állományt érő negatív hatásra összpontosul, *Nemes András*²⁴ az egyik legégetőbb problémát abban látja, hogy „*a személyi állomány létszáma a hivatalosan megállapított befogadóképességhez viszonyított ideális szint szerint van meghatározva*”, ami a fogvatartotti létszám tartós növekedése esetén sem változik, determinálva a dolgozók túlterheltségét.

²³ Franz von Liszt: Lehrbuch des Deutschen Strafrechts. Jubili, Berlin, 1912

²⁴ Nemes András: A zsúfoltság másik oldala. A nagy fogvatartotti létszám hatásai a felügyeletre. Börtönügyi Szemle, 2014/2., 36. o.

A jelenlegi helyzetben²⁵ a nemzetközi elvárásokkal összhangban a Magyar Helsinki Bizottság által is szorgalmazott 2:1 arány, amely a fogvatartottak és a személyzet létszámának ideális aránya lehetne, az állománytábla 2000 fős bővítését igényelné. Nemes vizsgálta a magas fogvatartotti létszám személyi állományra gyakorolt hatását. Megállapításai között szerepel az érzékenység elvesztése, a magas munkahelyi feszültség, a belső ellentétek, a verbális agresszió lehetősége is. A büntetés-végrehajtás nyilvántartása alapján²⁶ 2007-től kezdődően – párhuzamosan a fogvatartotti létszám emelkedésével – jelentős növekedés tapasztalható a hivatali bűncselekmények²⁷ elkövetése miatt induló büntetőeljárások számában (2. és 3. számú ábra).



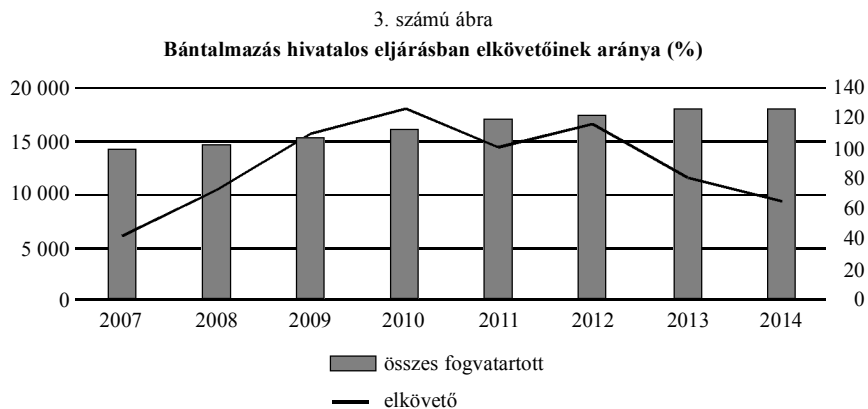
Lőrincz²⁸ már a nyolcvanas években szoros párhuzamot vélt felfedezni a zsúfoltság és a fogvatartottak által előidézett események előfordulási gyakoriságában: „A fogvatartottak romló hangulatához nyilvánvalóan hozzájárultak a zsúfoltság olyan mellékhatásai, mint a foglalkoztatottság csökkenése, a zárkán belüli élettér zsugorodása, az egyéni problémák, sérelmek feloldásának késedelmessége, vagy elmaradása, de a személyi állományban megjelenő sok új, a szakmában eddig nem tapasztalt emberi konfliktuskezelés járatlansága

²⁵ 2015 februárjában a rögzített fogvatartotti létszám 18 062, míg a személyi állomány létszáma 8002 fő volt. Somogyvári Mihály (szerk.): i. m. 2015. szeptember 16-án a fogvatartotti létszám 17 850.

²⁶ Az intézetek által jelentésköteles események statisztikai adatait a BVOP fogvatartási ügyek szolgálata bocsátotta a rendelkezésünkre.

²⁷ Kiemelkedő a „hivatali visszaélést elkövetők”, „bántalmazás hivatalos eljárásban” és a „vesztegetés” minősítés alapján bejelentett elkövetők aránya.

²⁸ Lőrincz József: Büntetőpolitika és börtönügy. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2009, 83. o.



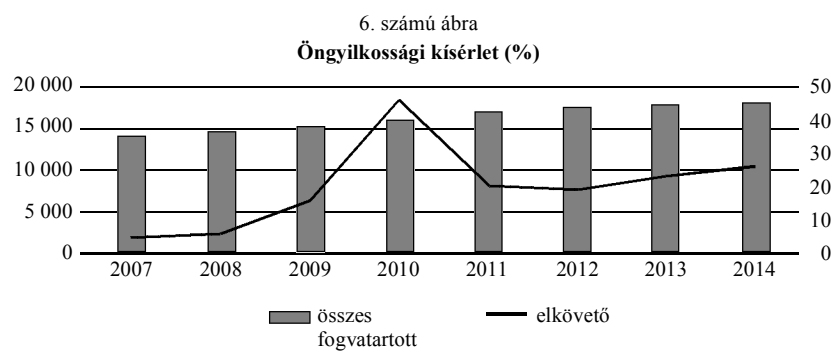
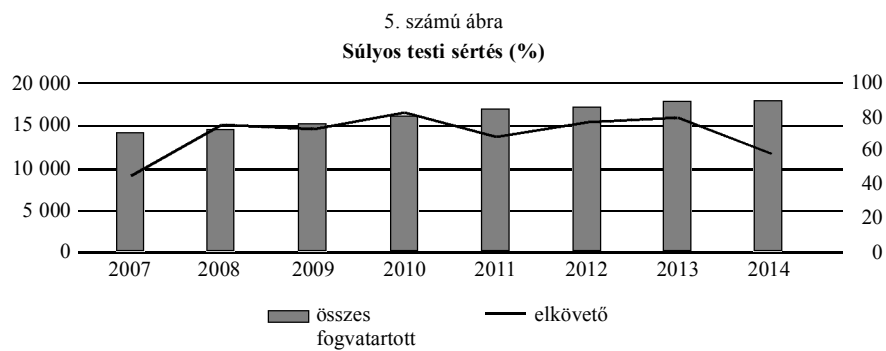
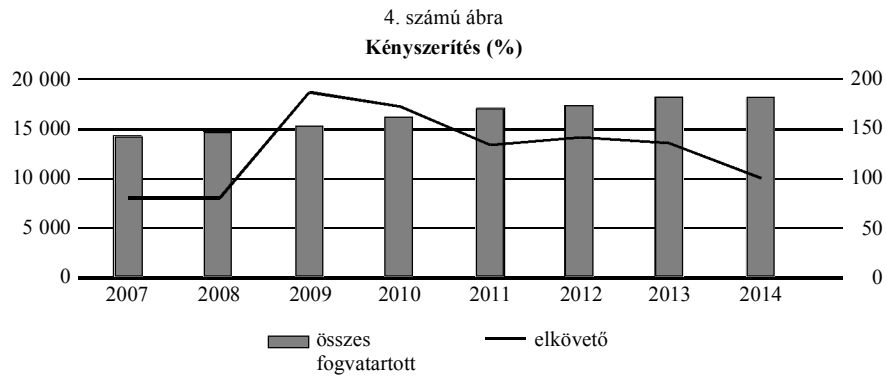
is.” Nemes²⁹ az említett, 2013-ban végzett kutatásában is hasonló megállapításra jutott: „*Azt találtuk, hogy majdnem minden területen komoly deficitet okoz a büntetés-végrehajtásban tapasztalható nagy fogvatartotti létszám.*” Néhány fontosabb tényezőt kiemelve kedvezőtlenül hat a fogvatartottak fegyelmi helyzetére, az elkülönítésre, az egészségügyre, a foglalkoztatásra, a kapcsolattartásra és a vallásgyakorlásra egyaránt. A fogvatartottak által elkövetett jelentésköteles események³⁰ statisztikai összesítőjét vizsgálva kerestük az előbbi megállapítások alátámasztására szolgáló bizonyítékokat. Kijelenthetjük, hogy az események száma 2008-tól 2010-ig a létszám emelkedésével párhuzamosan nőtt, majd a tendencia megfordult, és hasonlóképpen az állományánál tapasztalhatókhoz, csökkenést mutatott (4., 5., 6., 7. számú ábra)³¹.

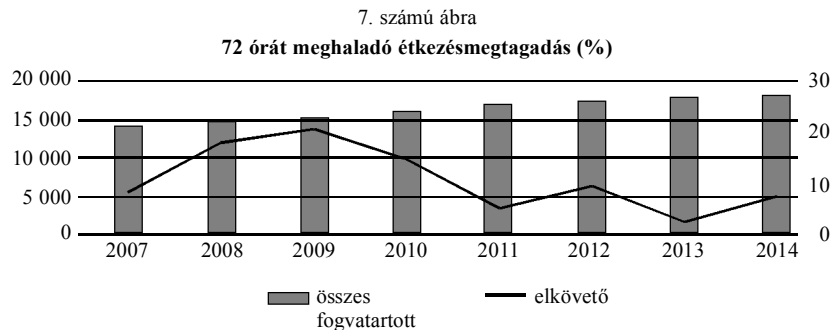
Vajon az évről évre tovább növekvő fogvatartotti létszám és az azzal járó túlterheltség és feszültség miatt nem járt együtt a minduntalan hangsúlyozott kiemelt események párhuzamos növekedésével? Mi lehet az oka, hogy a 2009-ig, bizonyos esetekben 2010-ig tartó emelkedő esetszám majd minden jelentésköteles eseménynél megfordult, és csökkenni kezdett? Az okokat kutatva arra a megállapításra jutottunk, hogy a hazai büntetés-végrehajtást váratlanul érte a hirtelen és drasztikusan romló, a személyi állomány és a fogvatartottak ellen indított büntetőeljárások gyakoriságában testet öltő komplex probléma, amelyért leginkább a fogvatartotti létszám jelentős növekedése volt okolható. A vezetők a kialakult helyzetben a probléma megoldása érde-

²⁹ Nemes András: i. m. 34. o.

³⁰ Súlyos testi sértés, kényszerítés, rablás, öngyilkossági kísérlet, zsarolás, 72 órát meghaladó étkezés-megtagadás, hivatalos személy elleni erőszak.

³¹ A táblázatok forrása: a BVOP adatszolgáltatása alapján.





kében elsősorban a belső tartalékok mozgósítására helyezték a hangsúlyt. Erről tanúskodnak a 2008 végétől egyre növekvő számban kiadott országos parancsnoki körlevelek, amelyek kortörténeti dokumentumként is jelentősek. Az állomány minden tagjához eljuttatott dokumentumok többször is felhívták a figyelmet a helyzet súlyosságára. Követelményt határoztak meg a személyi állomány és a fogvatartottak által elkövetett események megelőzésére, visszaszorítására:

- a személyi állományra vonatkozóan a legszigorúbb szankciók kilátásba helyezését vetítették előre a hivatali bűncselekmények elkövetése esetén;
- felhívták az előjárók figyelmét a gyakoribb és szakszerűbb ellenőrzésekre;
- utasították az állományt a zárkán belüli tevékenységek gyakori ellenőrzésére;
- kiemelték a fogvatartotti kérelemre induló meghallgatások számának növeledését;
- nagy súlyt fektettek a hangulatváltozások figyelemmel kísérésére, a zárkaközösségek összetételének rendszeres felülvizsgálatára;
- a zárkán kívüli programok további növelésére utasították az állományt, azon programok előtérbe helyezésével, amelyek feszültségoldók, és nagyobb fizikai igénybevétellel járnak;
- eszközként határozták meg a sűrűbb intézeti, munkahelyi áthelyezések lehetőségét;
- felszólították az állományt, hogy fordítsanak nagyobb figyelmet az áldozattípusú, gyenge fizikumú fogvatartottak elhelyezésére.

A körlevelek külön kiemelték az öngyilkosságok növekvő számát, ennek visszaszorítására számos szakmai követelményt fogalmaztak meg:

- az egyedül történő elhelyezés körültekintő engedélyezése és gyakori felülvizsgálata;

- külön eligazítás az öngyilkossági hajlamot mutató fogvatartottak esetében;
- a kapcsolattartás és a hangulatváltozás figyelemmel kísérése.

Vélhetően a közvetlenebb és szokatlan tartalmú körlevelek elindítottak egy sajátos szakmai regenerációt, amely a romló fogva tartási körülmények között is képes volt visszaszorítani a súlyosabb bűncselekmények gyakoriságát.

Az előbbiekből is következik, hogy sokszor a jelentéktelennek tűnő intézkedések, a figyelem meghatározott területre történő összpontosítása nagyobb sikereket hozhat, mint amilyenre a szakma képviselői számítanának. A következő időszak³² problémáinak kezelésekor nem szabad lebecsülnünk a jelentősebb szakmai kontroll és az esetleges komfortengedmények³³ jótékony hatását.

Modellkörlet-kísérlet és szakmai pragmatizmus

A nyolcvanas évek első felében, az addig soha nem tapasztalt tartós zsúfoltság következményeként a szakmai hangsúly a nevelési feladatokról áttevődött a biztonsági tevékenység végrehajtására, Lőrincz szerint³⁴ mindez a „rendkívüli események megelőzésének irányába kényszerítette csoportosítani a szervezet erőforrásait”. Fiáth Titanilla is hasonlóképpen vélekedik a jelenlegi helyzetet vizsgálva: „A hazai börtönökben lefolytatott ombudsmani és emberi jogi vizsgálatok rendszeresen rámutatnak arra, hogy a zsúfoltság következtében leginkább a büntetés-végrehajtás reintegrációval kapcsolatos célkitűzései sérülnek.”³⁵ A szerző a 2011-es ombudsmani jelentésből idéz, miszerint „a túlterhelt és alulfizetett hivatásos személyzet³⁶ épp a nevelést és a reszocializációs funkciót hanyagolja el főszabályként a jóval egzaktabban számon kérhető, és a börtön belbiztonsági alapját képező biztonsági funkció fenntartásával. Így a szabadságvesztés-büntetéseket töltő fogvatartottak egyre nagyobb hányada válhat visszaesővé, avagy a további életvitelüket megnehezítő börtönabúzus hordozójává”. Fiáth úgy értékeli, hogy „a vonatkozó kutatások alapján egyértelmű, hogy a túltelítettség egyre súlyosbodó, és többnyire azonnali intézkedéseket megkívánó problémákat generál a fog-

32 Itt a migráció miatt várható fogvatartotti létszámnövekedésre gondolunk.

33 Például elektronikai játékok engedélyezése, heti két alkalomnál többszöri fürdés stb.

34 Lőrincz József: i. m. 83. o.

35 Fiáth Titanilla: Javaslatok a modellkörlet kialakításával kapcsolatban. A vonatkozó kutatások összefoglalása. Kézirat, 2015, 3. o.

36 Megjegyezzük, hogy azóta már működik az életpályamodell, amely magában foglalja a hivatásos állomány anyagi megbecsülésének növelését is.

*vatartotti állományban. A társadalomba való visszaillesztést célzó munkát ugyanakkor nem egyszerűen az elítéltek között gyakorivá váló erőszak és fegyelemsértések – illetve az ezekkel való foglalkozás kényszere – ássák alá. A nem a reintegrációs céloknak, vagy legalábbis az elvégezni kívánt munka mennyiségének megfelelő munkaidő, az ennek következtében fokozódó stressz rontja a munka értelmességébe vetett hitet, a munkával való elégedettséget, és a dolgozók/egyres szakterületek egymáshoz való viszonyát is.*³⁷

Mindezt felismerve egy sokáig érdemtelenül elhanyagolt területre irányul a 2012 decemberében kezdődő TÁMOP 5.6.3. kiemelt projekt³⁸ folytatása, ennek részeként lehetőség nyílt az egyes szakmai csoportok együttműködési hatékonyságának vizsgálatára és a büntetés-végrehajtás személyi állományának általános attitűd, motivációs és sajátos belső presztízsszisztemének feltárására.³⁹ A program megvalósíthatósági tanulmánya tartalmazza a kutatás szakaszait, ennek első állomása a büntetés-végrehajtás személyi állományát, valamint a szervezeti diszfunkciókat érintő hazai és nemzetközi tudományos eredmények feldolgozása volt. A vizsgálat tárgya volt továbbá a kelet-európai országok rendszerváltozás utáni útkeresésének, szervezeti lehetőségeinek feltérképezése. A kutatás második szakaszának célja az egyes szakterületek és állománycsoportok közti törésvonalak jellemzőinek, egymásra gyakorolt hatásának feltárása volt fókuszcsoportos interjúk segítségével. A kutatás harmadik lépcsőjében a fókuszcsoportos interjúkra alapozva egy országos reprezentatív felmérés készült. A felméréssel párhuzamosan – a fókuszcsoportos interjúk és az egyes országok megoldási alternatívájának elemzését, kiértékelését figyelembe véve – kísérleti modellkörletek⁴⁰ segítségével vizsgálták azok gyakorlati megvalósulásának eredményességét.

A modellkörlet működésével kapcsolatban több szempontot is figyelembe vettek a szakértők: illeszkedjen a bv. törvény szellemiségéhez, számolja fel a polarizált körletstruktúrát, teamrendszerben működjön, kevés eszköz- és anyagi ráfordítással mozgósítsa a rendszerben rekedt szakmai tartalékokat.

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a bv. törvény tálcán kínálja annak lehetőségét, hogy az elítéltek magatartására vonatkozó szakmai szemléletet

37 Fiáth Titanilla: i. m. 4. o.

38 *A fogvatartottak többszakos, társadalmi és munkaerő-piaci reintegrációja és intenzív utógondozási modellje és A büntetés-végrehajtási intézetek személyi állományának vizsgálata* című kutatás. <http://bv.gov.hu/tamop>

39 Schuckertné Szabó Csilla: Dialógus a büntetés-végrehajtás humánerő-fejlesztéséről, mint a szervezet-fejlesztés lehetőségeiről. *Börtönügyi Szemle*, 2012/4., 21. o.

40 A modellkörlet kialakításában a Szegedi Fegyház és Börtön, valamint a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet vett részt.

átértelmezzük, nem elégedhetünk meg azzal, hogy a fogvatartott betartja az intézet szabályait, hanem el kell várnunk a hathatós együttműködését a kötelező és a szabadon választható reintegrációs programokban.

A kísérleti időszak tervezésének idején a kutatók számára világossá vált, hogy alapvetően csak a jelenlegi anyagi és személyi feltételrendszerből lehet gazdálkodni, és kisebb léptékű változtatásokkal kell egy újfajta minőséget létrehozni. A modellkörlet legfontosabb novuma a körletfelügyelők szolgáltatásiidő-beosztásának újragondolása volt. A körletfelügyelők a büntetés-végrehajtás olyan szakmai csoportja, amely feladatát és munkaidő-beosztását tekintve elavult rendszerben, a jelentős szakmai tapasztalatuk nem eléggé hatékony kihasználásával látja el a szolgálatát.

A leginkább kiaknázatlan szakmai potenciál a körletfelügyelők éjszakai szolgálatteljesítéséhez köthető, ezért a jelenlegi váltásos⁴¹, klasszikusnak nevezhető szolgálat-szervezés helyett bevezették a kizárólagos nappali 12 órás szolgálatot egymás utáni két munkanap, ez után két munkanapnyi pihenőidő következik. A körletfelügyelők párban, a régi feladatstruktúrát újabb elvárásokkal kiegészítve⁴², állandó személyi összetételű teamrendszerben teljesítettek szolgálatot négy és fél hónapon keresztül. A folyamatosan száznegyven százalékos telítettségű adatokkal működő Szegedi Fegyház és Börtön modellkörletén a következő tapasztalatokról számoltak be: *„A fogvatartottak kezdetben büntetesként élték meg a felügyelők személyének állandóságát. A felügyelői munka hatékonyságának növekedése, a fokozottabb figyelem, az információk minőségének és mennyiségének javulása, természetesen nem kedvezett a fogvatartottak azon rétegének, akik illegális tevékenységet folytattak. Rövid idő alatt egységes elvárásokat képviseltek a felügyelők. A fegyelemsértések számának csökkenésével a felszabadult idő, energia és figyelem átfordítható lett a normakövető fogvatartottak felé. Az ügyintézés gördülékényebbé vált, ami növelte a fogvatartottak bizalmát az őket körülvevő személyzettel szemben. A bizalmi szint növekedése pedig újabb információk szolgáltatásához és az egyének mélyebb megismeréséhez vezetett.”*⁴³

A bv. törvény kapcsán az egyik legfontosabb feladat a biztonság és a reintegráció között feszülő ellentét feloldása vagy legalábbis közelítése, ez legin-

41 12 óra nappali szolgálatot 24 óra pihenőidő, majd 12 óra éjszakai szolgálatot 48 óra pihenőidő követ.

42 Az új típusú feladatok közé a tartozott hetenkénti véleményezés a fogvatartotti (zárka-) csoport együttműködési hajlandóságáról és belső konfliktusairól; egyéni értékelés a reintegrációs tiszttel a fogvatartottól készített szakterületi véleményhez, és meghatározott fogvatartotti kérelmek ügyintézése.

43 A Szegedi Fegyház és Börtön által készített jelentés a modellkörlet helyi tapasztalatairól. Kézirat, 2015, 6. o.

kább a munkafeladatok és kompetenciák újraosztásával, a jelenlegi struktúra átértelmezésével lehetséges. A modellkörleten működtetett csoport elnevezése és a meglévő struktúra módosítása (reintegrációs csoport = teamrendszer) már másfajta körletlet lehetőségét hordozza magában. A csoport vezetője⁴⁴ a felsőfokú végzettségű reintegrációs tiszt/főelőadó, tevékenységi körében szintetizálódnak a vezetői, biztonsági-kezelési, adminisztratív feladatok.

A modellkörlet működtetésének tapasztalatainál meg kell említeni, hogy átgondoltabb munkaszervezéssel, az egyes beosztásokhoz köthető feladatrendszerek kiegészítésével olyan minőség hozható létre, amely nagyobb anyagi ráfordítás nélkül képes ellensúlyozni a tartós zsúfoltságból eredő kiélezett szakmai helyzeteket.

Zárásgondolatok

Korábban azt mondtuk, hogy a szakma határain kívül esnek a zsúfoltság csökkentésének fegyverei. Ezt a nagy általánosságban megfogalmazott kijelentést szeretnénk némiképp árnyalni. A bv. törvény elkészítésekor a jogalkotó pragmatikus szemléletmóddal alakította a szabályokat, ezt alapvető szinten is megjeleníti, hiszen mindez a koncepcióban, a kormány-előterjesztésekben és a törvény szellemiségéből is levezethetően megjelenik.

A pragmatizmus a büntetés-végrehajtási szakmai szintjén azt jelenti, hogy olyan megoldásokat kell találni, amelyek a gyakorlatban jól működnek, hatékonyan szolgálják az alapvető célkitűzéseinket, de legfőképp a reintegrációt. Mindezek alapján napi tevékenységünkkel kapcsolatban kíváncsi vagyok, hogy ne feltétlenül a tudománytól, a jogalkotótól várjuk a problémáink megoldását, hanem a magunk szakmai tapasztalatait felhasználva találunk új módszereket a túlzású zsúfoltság csökkentése érdekében, amelyeket kellő előkészítés után a jogalkotó elé tárunk. Ezt a társadalom és a jogalkotó várja és el is várja.

Ezt a gondolkodásmódot nem elkezdni, hanem folytatni kell, hiszen a bv. törvény előkészítése során, ennek a szellemiségnek megfelelően a szakma dolgozta ki a reintegrációs őrizet jogintézményét, amely hektikus pályát bejárva ugyan, de mégis a joganyag részévé válik, ugyanez mondható el a sza-

⁴⁴ A belső kohézió és az információáramlás erősítése céljából a reintegrációs tiszt heti csoportmegbeszélést tartott, ezen értékelte az elmúlt hetet, és ismertette a csoport jövő heti feladatait, az időszakos és soron kívüli szakterületi véleményeket, a folyamatban lévő jutalmazási/fenyítési ügyeket, az elmúlt hét kiemelt eseményeit, felszínre kerültek a követendő és kerülendő gyakorlatok, jellemző problémák, belső konfliktusok stb.

badságvesztés megkezdésére való felhívás a BVOP részéről elnevezésű jogintézmény kapcsán, vagy a sikertörténetnek ígérkező kockázatelemzési és -kezelési rendszer tekintetében. De a modellkörlet is szép példája ennek az új szakmai hozzáállásnak.

A tanulmányunkat Finkey Ferenc alakjának megidézésével kezdtük, most ugyancsak az ő szavait idézzük. Amikor Finkey hazatért az 1911-es washingtoni börtönügyi kongresszusról, beszámolót tartott a Magyar Tudományos Akadémián: *„Míg itt Európában rendszerint óriási tudományos tollháborúk vezetnek be, illetőleg készítik elő az új jogintézményeket, addig Amerikában a gyakorlati szakemberek megvalósítják az adott intézményt és utóbb magyarázza a tudomány annak elveit.”*

Azt gondoljuk, hogy ennek a filozófiának az adekvát és korszerű értelmezése és gyakorlatba átültetése hatékony eszközzel bővítheti a rendelkezésünkre álló szakmai arzenált.

Végül arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a bv. törvényben jól érzékelhető potenciális energia halmozódott fel. Az, hogy miképpen tudjuk ezt kinetikus energiává alakítani a hétköznapiakban, a mi felelősségünk. Ha ennek módját megtaláljuk, és kiaknázzuk a lehetőségeket, akkor olyan problémákat is eredményesen tudunk kezelni, mint a magyar börtönrendszer túltelítettsége, és ami még ennél is fontosabb: ezzel a sorsunk alakításának aktív és cselekvő résztvevőivé válunk.